



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 / 2 0 1 7

(Pleno)

La Laguna, a 26 de enero de 2017.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea la Mesa del Transporte Terrestre y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (EXP. 464/2016 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del dictamen, preceptividad y legitimación.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea la Mesa del Transporte Terrestre y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Con la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 19 de diciembre de 2016.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, pues el Proyecto de Decreto se dirige a aprobar un reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (LOTCC). Esta Ley establece en su disposición adicional cuarta que el Gobierno de Canarias creará la Mesa del Transporte Terrestre como órgano consultivo de asesoramiento y debate en materia de transporte

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

terrestre, y que reglamentariamente se establecerá la composición, funciones, organización y régimen de actuación de este órgano consultivo.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Tramitación del Proyecto de Decreto.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, acerca de la iniciativa reglamentaria, que incluye la valoración del impacto por razón de género, exigida por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

- Informe del Director General de Transportes sobre el impacto empresarial del proyecto normativo, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Informe del Director General de Transportes sobre el impacto en la infancia y adolescencia del proyecto reglamentario, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, según lo indicado en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de acuerdo con el art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por el Decreto 86/2016, de 11 de julio.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, al amparo de lo contemplado en el art. 76.b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, según lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de análisis y valoración de las observaciones formuladas en el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Distribución a todas las Consejerías de la Administración autonómica para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones [norma tercera, apartado 1.e), en relación con la norma octava.1 del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura].

El expediente fue sometido a trámite de información pública, mediante anuncio de la Dirección General de Transportes, de 20 de julio de 2016 (BOC núm. 145, de 28 de julio). También fue sometido a trámite de audiencia de los cabildos insulares [art. 4 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, en relación con el art. 6.2.d), que dispone que cuando un anteproyecto de ley o proyecto de decreto afecte a las materias reguladas en esa ley, se dará por el Gobierno audiencia a los cabildos insulares] y a la Federación Canaria de Municipios (FECAM) en base a lo establecido en la disposición adicional quinta.2 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias que establece que el Consejo Municipal de Canarias deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencia y financiación de los municipios.

Asimismo la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias, en su art. 21, rubricado Derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios, establece en su apartado 1.f) que las

asociaciones de consumidores y usuarios, con independencia de los derechos reconocidos en el marco de la legislación general, tendrán derecho a ser oídas en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los intereses de los consumidores o usuarios.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece en su art. 133 la potenciación de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.

Formularon observaciones los Departamentos de Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda y Consejería de Educación y Universidades.

Asimismo, formularon alegaciones las siguientes entidades públicas y privadas: Ayuntamiento de Ingenio, FECAM, Cabildo Insular de Gran Canaria, Cabildo Insular de Tenerife, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Gran Canaria y Tenerife, Confederación Canaria de Empresarios, Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (CEOE Tenerife), Sindicato Comisiones Obreras, Sindicato Intersindical Canaria, Asociación Canaria de Empresas de Auxilio en Carretera (ACEAC), Asociación Provincial de Transportistas Terrestres de Contenedores y Cargas Especiales de Santa Cruz de Tenerife (TRANSTECO), Asociación Profesional de Empresas de Coches de Alquiler de Canarias (APECA), Asociación de Transportistas de Canarias, Asociación de Consignatarios y Estibadores de Buques, Asociación Provincial de Consignatarios de Buques de Santa Cruz de Tenerife, Confederación Canaria de Trabajadores Autónomos de Auto Taxis (CCTAT), Federación Canaria de Transitorios, Expedidores Internacionales y Asimilados, Federación del Taxi Islas Canarias, Federación Regional de Taxis de Canarias (FEDETAX), Federación de Empresarios de Transportes de Canarias (FET), Federación Regional Canaria de Empresarios Importadores y Concesionarios de Automóviles (FREDICA), Federación de Empresarios Turísticos de Lanzarote (AETUR) y Sociedad Cooperativa de Transportistas de Fuerteventura.

Con relación a dichas observaciones y alegaciones, consta informe del Director General de Transportes en el que se analizan y valoran las mismas.

- Informe conjunto -porque el proyecto normativo crea un órgano administrativo de naturaleza consultiva en materia de transporte terrestre- de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Presidencia, Justicia e Igualdad, acerca de la legalidad, oportunidad y acierto del

proyecto reglamentario [art. 44 de la Ley 1/1983; art. 27.4 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y art. 19.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 382/2015, de 28 de diciembre].

Estructura del Proyecto de Decreto.

2. El Proyecto de Decreto consta de una Introducción a modo de preámbulo, dos artículos -que, respectivamente, crea la Mesa del Transporte Terrestre y establece la participación en la Mesa del Transporte Terrestre de las Administraciones públicas competentes y los representantes de los sectores económicos y sociales afectados, y aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Mesa de Transporte Terrestre que figura en el anexo del Decreto-, una disposición adicional única -sobre el plazo para acreditar la representación y proponer las candidaturas a las vocalías-, una disposición derogatoria -también única que contiene una cláusula derogatoria genérica de las normas de igual o inferior rango que se opongan o contradigan a lo dispuesto en el Decreto y que debería referirse también al Reglamento que aprueba-, y de dos disposiciones finales, una sobre el desarrollo normativo y la otra sobre su entrada en vigor.

El Proyecto del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Mesa del Transporte Terrestre contiene 18 artículos, dos disposiciones adicionales y una disposición final, organizados del siguiente modo: Capítulo I, relativo a la naturaleza jurídica. Capítulo II, sobre la estructura y composición, que está dividido en 6 secciones, del siguiente modo: Sección 1ª Estructura; Sección 2ª, el Pleno; Sección 3ª, Mesa Interadministrativa; Sección 4ª, Mesa del Taxi; Sección 5ª, Mesa de Viajeros; y, por último, Sección 6ª, Mesa de Mercancías.

Las dos disposiciones adicionales regulan, respectivamente, la acreditación de la representación y la ausencia de impacto presupuestario.

La disposición final única del Reglamento dispone el régimen supletorio indicando que en todo lo no previsto en el mismo serán de aplicación las normas previstas para los órganos colegiados en la legislación básica sobre el régimen jurídico del sector público.

III

Competencia.

1. El art. 30.18 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva sobre el transporte por «carreteras y ferrocarriles», así como «sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil». En ejercicio de esa competencia el Parlamento de Canarias aprobó la citada Ley 13/2007, norma que en su fase de anteproyecto de ley fue objeto de nuestro Dictamen 153/2006, que señalaba los títulos competenciales por los que la Comunidad Autónoma de Canarias podía legislar en esta materia y como la delimitación que han realizado diversas Sentencias del Tribunal Constitucional sobre el transporte terrestre y las distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta Ley dispone en su disposición adicional cuarta tanto la creación de la Mesa del Transporte Terrestre, como órgano consultivo de asesoramiento y debate en materia de transporte terrestre, como que reglamentariamente se establecerá la composición, funciones, organización y régimen de actuación de este órgano consultivo. Igualmente, de acuerdo con el art. 22.1 EAC, corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización de su propia Administración Pública, de conformidad con los principios constitucionales y normas básicas del Estado.

A lo anteriormente señalado hay que añadir que el Gobierno de Canarias ostenta, de acuerdo con el apartado 2 del art. 15 EAC, la potestad reglamentaria, que ha de ejercer de conformidad con el Estatuto de Autonomía y las leyes, y que está facultado para dictar normas en desarrollo y aplicación de aquéllas, conforme a lo preceptuado en los arts. 13 y 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El título competencial es suficiente para dictar una norma reglamentaria en materia de transporte terrestre mediante la cual se crea y regula la Mesa del Transporte Terrestre como un órgano administrativo de naturaleza consultiva.

Marco normativo.

2. El parámetro normativo a tener en cuenta por este Consejo para ejercer la función consultiva que tiene encomendada estatutariamente con respecto a normas reglamentarias viene constituido –en este caso– fundamentalmente por la ya citada Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, que establece en su disposición adicional cuarta que la Mesa del Transporte

Terrestre se configura como un órgano administrativo colegiado, cuya composición, funciones, organización y régimen de actuación se establecerá reglamentariamente. De acuerdo con el principio de jerarquía (art. 9.3 CE y art. 128 de la Ley 39/2015), la norma proyectada ha de respetar lo dispuesto en esa Ley y en cualesquier otra dictada por el Parlamento de Canarias.

A su vez, también forma parte de ese parámetro que determina la validez del proyecto reglamentario que nos ocupa las normas estatales dictadas al amparo del art. 149.1 del texto constitucional; en concreto, y sin perjuicio de la concurrencia de otras, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), dictada al amparo de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18º CE).

La disposición adicional única del Decreto 74/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Taxi, creó la Mesa del Taxi como órgano especializado integrado en la Mesa del Transporte Terrestre, en el que participarán los responsables de la política de transportes y los sectores empresariales, sindicales y sociales más representativos del ámbito del taxi. La única competencia que le atribuye esa norma a la Mesa del Taxi viene contenida en el art. 4.3, en virtud de cual, con anterioridad al acuerdo de creación o reducción de licencias, dicho estudio deberá ser informado con carácter preceptivo en el plazo de diez días por la Mesa del Taxi.

Por su parte, el Decreto 45/2016, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en sus arts. 3 y 21, considera a la Mesa de Transporte Terrestre, en la que está integrada a su vez la Mesa del Taxi, como órgano colegiado consultivo de asesoramiento y debate en materia de transporte terrestre, en especial por carretera, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

La norma reglamentaria proyectada configura a la Mesa del Transporte Terrestre como un órgano de los previstos en el art. 15.2, y concordantes, LRJSP -de carácter básico de acuerdo con su disposición final decimocuarta-, esto es, lo define como un órgano en el que participan organizaciones representativas de intereses sociales y representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuyo régimen jurídico tiene un amplio margen de delimitación permitiéndose establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Así, y de acuerdo con la Ley 13/2007, se crea la Mesa del Transporte Terrestre como un órgano colegiado consultivo de asesoramiento y debate en materia de transporte terrestre, en especial por carretera, en el que participarán las Administraciones Públicas competentes y representantes de los sectores sociales afectados, adscrito a la Consejería competente en materia de transportes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se rige por lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público, sin perjuicio de las particularidades que se establecen en el reglamento.

IV

Observaciones al Proyecto de Reglamento.

Sobre el preámbulo del Proyecto de Reglamento (PR).

El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se justificará la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, reservando la denominación de «preámbulo» para los proyectos de reglamento en el que se deberá justificar los citados principios.

- Art. 3 PR. Composición del Pleno.

En el apartado 1.C), referido al Secretario, se echa en falta el régimen de designación formal, pues aunque el art. 16 LRJSP permite que sea una persona al servicio de la Administración, la importancia de sus funciones (art. 9 RP) como miembro necesario del órgano requiere un nombramiento formal y un régimen de suplencia.

Por su parte, la redacción de ese apartado adolece de imprecisiones técnicas: así, la Secretaría la ostentará una persona funcionaria que ocupe, preferentemente, una jefatura de servicio, pues el jefe de servicio no es una categoría, sino un puesto de trabajo. Esta misma observación es aplicable a los arts. 12.1, 14.1, 16.1 y 18.1 PR.

En el apartado 2, se alude a la «persona titular de la Presidencia» de la Mesa del Transporte Terrestre, cuando debería ser a la *persona titular de la Presidencia del Pleno de la Mesa del Transporte Terrestre*.

El art. 21 en su apartado 1.b) de la citada Ley 3/2003, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de Canarias, establece el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a participar en los órganos colegiados que se constituyan en

el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que por razón de la materia se debatan temas de interés para la protección de los consumidores y usuarios.

En este caso, siendo claro el interés de los consumidores y usuarios en lo concerniente a la materia analizada (transporte terrestre) como potenciales usuarios del mismo, sin embargo, no se encuentran representados en ninguna de las Mesas, ni siquiera en la Mesa de Viajeros, que se regulan en el presente Proyecto de Decreto.

- Art. 3.3 PR. Asesores de los vocales.

La existencia de asesores para los vocales, sin voz ni voto, carece de cobertura legal.

Cuestión distinta es la posibilidad de participación -con voz y sin voto- de personas por razón de su conocimiento o experiencia (art. 21.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

- Art. 4 PR. Funciones del Pleno.

En el apartado c), se entiende deficiente -por redundante- la redacción del último inciso [a partir de «por la presidencia de cualesquiera (...)»], pues, por una parte, todas las presidencias de las mesas que integran la Mesa del Transporte Terrestre la ostenta la misma persona -titular del centro directivo competente en materia de transporte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias- y, por otra, la presidencia del Pleno de la Mesa del Transporte Terrestre es el consejero o consejera competente en materia de transportes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de quien, precisamente, se va a proponer al Gobierno de Canarias los criterios, directrices y actuaciones sobre asuntos relacionados con el sector.

Por su parte, se echa en falta -en la medida en que el art. 4.3 de la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, extiende esa participación institucional a ámbitos de participación relativos al fomento del desarrollo económico a otras materias con incidencia en el ámbito laboral y empresarial, como es la del transporte terrestre- las funciones que establece el art. 5, en los apartados e), f) y g) de la citada Ley 10/2014 (proponer al Gobierno la adopción de iniciativas legislativas, la realización de actuaciones concretas que se consideren necesarias y

realizar aportaciones o modificaciones en las materias sobre las que han recibido información, respectivamente) aunque sea de manera genérica o por remisión.

- Disposición adicional primera PR. Acreditación de la representatividad.

El art. 2 de la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, a la que la norma proyectada, de aprobarse, está subordinada jerárquicamente, establece que la participación institucional de las mencionadas organizaciones de carácter intersectorial se determinará atendiendo a su condición de más representativas, según los criterios fijados por la disposición adicional sexta del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical o normas que las sustituyan (éstas de naturaleza básica, por lo que la vinculación a su contenido viene impuesta por el principio de competencia, cuya vulneración determina la invalidez de la norma que se analiza).

Se justifica que los criterios contenidos en la disposición adicional primera no sean los contenidos en esa normativa en que el sector del transporte se encuentra atomizado y con niveles asociativos bajos, de tal manera que podría darse el caso que ninguna de las empresas existentes en el sector pudiera acreditar el requisito mínimo del 15%, por lo que establece otros distintos y complementarios.

Siempre que estos criterios adicionales distintos a los establecidos en la normativa parámetro de su validez no impidan la aplicación de estos, es decir, si los previstos en la norma reglamentaria que se dictamina no impiden la designación de las organizaciones más representativas según lo establecido en la legislación estatal, no habría tacha de invalidez alguna. Pero, para conciliar ambas normativas, se debe establecer en la norma proyectada el cumplimiento de esa normativa con carácter preferente para acreditar la condición de federaciones y asociaciones profesionales del transporte de ámbito autonómico más representativas y, en caso de que no se alcance esos requisitos, sería lícita la aplicación de los complementarios o adicionales para acreditar esa condición de federaciones o asociaciones más representativas.

- Disposición final única PR. Régimen supletorio.

Pese a que la redacción final fue introducida por indicación del informe del Servicio Jurídico, lo cierto es que esa redacción es deficiente técnicamente y entra en contradicción con el apartado 2 del art. 1 PR, que dispone que «La Mesa del

Transporte Terrestre se rige por lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público». Esa legislación básica no puede ser a la vez de aplicación directa y supletoria. De hecho, por su propia naturaleza, la legislación básica es de aplicación directa, de lo que sigue que, supletoriamente, por mandato no sólo del precepto que se analiza, sino por la cláusula contenida en el art. 149.3 CE, sólo puede ser la legislación del Estado que no sea básica, por lo que se debe sustituir la expresión «legislación básica» por la de *legislación estatal*.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se crea la Mesa del Transporte Terrestre y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento se ajusta al marco jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se señalan en el Fundamento III de este Dictamen.